

**POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC**

Politiques et management public

**Vol 29/1 | 2012
Varia**

Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le « marché »

Consultants in PPPs: between expertise helping public client and intermediate to protects “market”

Géry Deffontaines



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4640>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 January 2012
Number of pages: 113-133
ISBN: 978-2-7430-1437-7
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Géry Deffontaines, « Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le « marché » », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 26 juin 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4640>

Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le « marché » 07

► **Géry Deffontaines**

*Laboratoire Techniques, Territoires, et Sociétés (LATTS)
École Nationale des ponts et Chaussées – Université Paris Est*

Résumé

En assistance aux personnes publiques faisant le choix de recourir à des modalités de commande de type partenariat public privé, interviennent des avocats d'affaires et des consultants financiers, souvent issus des cabinets d'audit : des professionnels spontanément associés au monde de la finance. Après examen de leur identité, ce papier interroge, en veillant à dépasser le discours polémique, la fonction de l'intervention de ces consultants, en analysant les raisons et la signification pratique. Inscrite dans les modalités de régulation des PPP, la nécessité de la leur présence ne s'explique pas uniquement par l'expertise technique qu'ils ont accumulée et mettent au service du donneur d'ordres pour maîtriser la procédure, ses risques et ses enjeux : leur rôle est également de rassurer le secteur de l'offre. Abordées plus finement, certaines modalités pratiques du travail des consultants procèdent du déploiement d'outils propres au monde de la finance, élevant la compétence économique du client public : dictée par la nature même des PPP, cette modernisation est aussi le vecteur d'un transfert paradoxal de la compétence vers le consultant, et permet la naturalisation de certaines exigences du monde financier... afin d'améliorer le fonctionnement de ce marché.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Partenariats public privé (PPP), commande publique, consultants, financement de projet, construction de marché

Abstract

Consultants in PPPs: between expertise helping public client and intermediate to protects "market". When choosing to go for the PPP procurement route, the public sector asks for advisory from lawyers and financial consultants, typically stemming from audit and accounting firms. Such professionals are spontaneously associated with the financial sector. After examining the identity of those consultants, this paper aims at inves-

*Auteur correspondant : gery.deffontaines@enpc.fr

doi:10.3166/pmp.29.113-133 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

tigating their function by analysing the reasons and consequences of assignments being done by such consultants. The need for consultants is intrinsically rooted in the regulatory regime of PPPs. However, it cannot only be accounted for by accumulated expertise helping the public sector through a new, complicated, and risky procedure that will bind it for decades to a private supplier. The consultant tacit task is also to reassure the supply side. A deeper analysis into the concrete practice of assignments by financial consultants reveals the deployment of financial tools that may raise the public sector's economic understanding – however consubstantial to the technicalities of PPPs. Such modernisation leads to a paradoxal kill transfers towards consultants, whilst their task becomes a vehicle for naturalising specific requirements of the financial sector... thereby improving the functioning of this market.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Public private partnerships (PPPs), Public procurement, consultants, project finance, markets

Introduction

Entre 2002 et 2008, de nouvelles législations ont été introduites en France, permettant aux donneurs d'ordre publics – collectivités locales, services centraux de l'État, établissements publics de santé, ou liés aux grandes infrastructures (RFF, VNF) – de recourir à des outils de commande désignés sous le nom générique de partenariats public privé (PPP)¹. Autorisant des mécanismes de préfinancement par le secteur privé, ils apportent une bouffée d'oxygène, en situation budgétaire contrainte, à l'aspect le plus visible et concret de l'action publique : l'investissement dans des bâtiments administratifs, hospitaliers, et universitaires, grands équipements sportifs et culturels et infrastructures.

Libérant la poursuite de la « solution équipement » (Jeannot, 1998), intégrant amont (conception et construction) et aval (en étendant la prestation aux travaux d'entretien-maintenance et de renouvellement), les PPP constituent un relais d'activité et de croissance pour les industries des services délégués basés sur des grands réseaux techniques, et plus encore pour les grandes firmes de BTP – qui depuis longtemps appelaient de leurs vœux la mise en place d'outils de ce type (Campagnac, 2009). Aux côtés de ces « industriels », et liés à eux tant dans le montage des projets que par un intérêt commun au bon développement du « marché des PPP » (Deffontaines, 2012), banques et fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures ont fait une apparition remarquée. (Les banques ont certes toujours prêté aux collectivités et à l'État. Elles acquièrent toutefois avec les PPP un rôle accru et une visibilité nouvelle). Ils ne sont pas les seuls représentants du monde financier : avocats d'affaires et « professionnels du chiffre » interviennent en soutien du commanditaire – auquel on associait plus spontanément les seuls architectes ou bureaux d'études – pour une mission officiellement intitulée assistance juridique et financière à la personne publique [APP]².

¹ Une définition à la fois plus précise, générique et problématisée est proposée en Annexe 1.

² Terme plus adéquat qu'AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage), car les PPP organisent le transfert d'une partie de cette maîtrise d'ouvrage au cocontractant privé.

L'arrivée de ces consultants³ venus du monde de la finance a pu être accueillie avec méfiance. Ils seraient suspectés de contribuer à la dépossession de compétences des donneurs d'ordre, de véhiculer des normes perçues comme étrangères au secteur public et servant d'autres intérêts, voire de se constituer un marché lucratif aux frais de la personne publique... Tel est ce qui ressort des propos tenus en privé par des décideurs et personnels de la fonction publique⁴. Telle est, comme il apparaît souvent dans les entretiens, l'impression que les consultants retirent de leur interaction avec leurs clients. Ces critiques sont indissociables de celles formulées à l'encontre des PPP. Leur introduction, menée pour partie au nom de la « modernisation » de la commande et de la sphère publiques, et plus encore au nom du « pragmatisme » face aux contraintes budgétaires, a été reçue avec pusillanimité ou réticence⁵, par certains responsables de la commande publique, parfois pour des raisons politiques⁶, mais plus profondément en raison d'une jurisprudence non stabilisée (CGP, 2005).

Ces réactions à l'arrivée dans la sphère de la commande publique d'acteurs qui lui sont a priori étrangers, font écho aux travaux de sociologie économique et de science politique sur les consultants, qui ont accompagné leur montée en puissance dans la vie économique et leur implication croissante dans la définition et l'outillage des politiques publiques. Un premier type de littérature, reposant sur des auto-analyses critiques menées par d'anciens consultants (Gantenbein, 1993, Villette, 2003), vise à démystifier le monde du conseil en insistant sur la dimension relationnelle et « réputationnelle » d'un secteur d'activité (plus qu'une profession au sens sociologique). excellant dans la construction de discours de légitimation éloignés des pratiques réelles – qui pour être analysées avec acuité nécessitent une connaissance « de l'intérieur » des organisations. (Pour une sémantique moins polémique : Berrebi-Hoffmann, Lallement, 2009). D'autres travaux s'intéressent aux consultants dans la diffusion des principes du *New Public Management*, et interrogent leur rôle comme vecteur de la « modernisation » – entendre “libéralisation” dénaturante ? – du secteur public et des politiques publiques (Saint-Martin, 1999, 2002, 2006). Ils soulignent la naturalisation de l'idée selon laquelle « l'importation d'outils de gestion et de modèles d'organisation issus du privé, d'un discours managérial vécu comme réformateur et moderne » serait synonyme d'adaptation et de progrès de la gestion publique (Berrebi-Hoffmann et Broussard, 2005, Berrebi-Hoffmann, Grémion, 2009). La réforme permanente y est identifiée comme un nouveau marché pour le conseil (Dezalay, 1993, Abiker, 1996).

Stimulée par la confrontation de ces approches avec le résultat des entretiens et des observations menés auprès de consultants en « représentation » et en action, cette contribution interroge l'intervention en APP, autour de PPP eux-mêmes controversés, de professionnels issus du monde financier, a priori étrangers à la commande publique. Dépassant les discours

³ Une fidélité totale aux propos tenus par les banquiers, la MAPPP, ou les intervenants en APP financière eux-mêmes, conduirait à bannir le terme de « consultants » qui sied à ce dossier thématique, *jamais* employé par eux pour décrire cette activité. Par une synecdoque propre à ce milieu, le substantif pluriel « conseils », plus rarement employé au singulier, est synonyme de « consultant ».

⁴ Notre démarche, la méthodologie, l'origine et le statut des matériaux de terrain à la base de cet article, sont présentés dans l'Annexe 2.

⁵ Sans parler de l'hostilité des professions et acteurs proches des donneurs d'ordre et classiquement dépendants de la commande publique (architectes, PME du BTP).

⁶ L'introduction des PPP est confusément assimilée aux ministres et parlementaires libéraux, sinon « pro-business », qui l'ont portée, et à l'expérience britannique.

polémiques de critique ou de promotion, ce papier articule la technicité de l'objet PPP et les fonctions des consultants en APP, pour soutenir que l'intervention de *ces* consultants ne trouve pas sa seule justification dans l'expertise technique « dure », consubstantielle à la mission officielle d'APP, et à la mission implicite d'élévation de la compétence économique des donneurs d'ordres. Leur présence même en encadrement du client public, à toutes les phases de la procédure, et leur mission pédagogique de transmission fine de normes, servent un objectif qui dépasse ceux du client : le « bon développement du marché des PPP », auquel veille une coalition d'acteurs publics et privés.

Une fois présentée l'identité des consultants, indissociable de la réflexion sur leur intervention (1), est abordée la raison de leur présence, inscrite dans requise par la complexité des modalités de régulation des PPP (2). Cette mission ne se limite pas à la mise au service du donneur d'ordres de l'expertise technique accumulée par les consultants... ce faisant, elle rassure le secteur de l'offre. En dernier lieu est fin interrogé le sens de cette intervention (3), à travers l'examen de ses modalités pratiques : la modernisation de la commande publique à laquelle participent les consultants ne se limite pas au déploiement d'outils (imposé par la nature même des PPP) propres au secteur financier : la technicité des outils est telle qu'il y a transfert des tâches effectives aux consultants, tandis que l'interaction leur permet aussi de relayer certaines des exigences du monde financier.

1. Les consultants en APP : le monde des affaires et de la finance aux côtés des clients publics

Que de grands cabinets à consonance anglo-saxonne⁷, spontanément associés au monde des affaires et de la finance, interviennent aux côtés de l'État, des hôpitaux, ou des collectivités lors de la procédure de passation des contrats de PPP, mérite attention.

La typologie des consultants financiers en APP⁸ ici proposée s'intéresse principalement au cœur emblématique de ce « marché », les cabinets d'audit. Par un examen de l'identité et du parcours de ces firmes et de leurs employés vers les PPP, sont nuancés certains présupposés relatifs à leur identité anglo-saxonne ou leur apparente extériorité à la commande publique.

1.1. Banques, cabinets d'audit et « boutiques »

En fonction de la taille des projets (qui détermine la complexité du montage et des financements), trois types de structures peuvent intervenir aux côtés de la personne publique pour la partie financière :

- En amont du lancement de grands projets (e.g. le programme de prisons), en APP sur de plus petites opérations, des équipes venues de banques d'affaires ou des départements

⁷ Freshfield, Lovells, Clifford Chance, Allen & Overy, Norton Rose, Landwell... pour la partie juridique ; Ernst & Young, Grant Thornton, KPMG, Deloitte, Price Waterhouse Coopers... pour la partie financière. Avocats et consultants financiers interviennent idéalement en étroite coordination, tant les dimensions contractuelles et financières sont liées.

⁸ Seront laissés de côté les avocats d'affaires, entendus comme les professionnels qui travaillent habituellement sur les opérations rémunératrices au profit des firmes ou des opérations en capital... Plus que les cabinets où ils exercent, ce sont les avocats « star » de la procédure (ils sont une grosse dizaine à Paris) qui sont recherchés dans les PPP.

« banque d'investissement et de financement » de banques universelles ou spécialisées dans les collectivités (HSBC, Société Générale, DEPFA, Dexia...) ont pu, à la création des PPP, conseiller la personne publique. Ces missions a priori antagonistes à leur métier naturel, situé du côté privé – prêter, éventuellement investir en fonds propres et conseiller au montage – présentaient une logique d'apprentissage et d'acquisition de références. Actuellement, les banques sont encore impliquées en APP sur les projets les plus lourds en termes de financement, les plus prestigieux aussi, souvent liés aux infrastructures (LGV) : pour ce type d'opérations, les donneurs d'ordres cherchent de bons connaisseurs des marchés financiers.

- Le « cœur » du marché de l'APP, axé autour de projets allant de quelques dizaines à quelques centaines de millions d'euros⁹, revient aux « supermarchés du conseil » (Henry, 1993) que sont les multinationales de l'audit, surnommées "Big 4"¹⁰, suivis par des cabinets de taille moyenne (répliquant en cela la double sphère de l'audit).
- Parfois fondées par d'anciens banquiers ou consultants venus des « Big 4 », plusieurs « boutiques » proposent du conseil à la personne publique : cabinets spécialisés par secteur qui associent conseil financier à d'autres éléments de pilotage de la procédure et de conseil en organisation ; petits cabinets de conseil financier « pur » ; spécialistes du conseil aux collectivités pour la passation des contrats de PPP et de DSP (comme le cabinet SP2000, structure associative fondée par l'Association des Maires de France et la FNCCR – Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies). Le marché de ce conseil à moindre coût est essentiellement celui des projets de taille réduite menés par les collectivités locales et hôpitaux.

1.2. Le cheminement vers l'APP d'équipes spécialisées au sein des cabinets d'audit

La mise en scène de l'offre de cabinets regroupant plusieurs milliers de comptables, auditeurs, fiscalistes, et autres consultants financiers, véhicule l'image d'organisations fortement structurées et monolithiques, vecteurs d'un capitalisme anglo-saxon uniformisateur : le parcours de ces firmes et de leurs employés dans les PPP dessine un tableau plus nuancé.

La présentation des PPP, dans les documents de promotion, comme une « ligne d'activité » à part entière, distinguant entre types de clients et secteurs, masque pourtant des organisations moins développées que leurs consœurs britanniques. Quand les équipes PPP des cabinets portant même nom à Londres peuvent compter jusqu'à une centaine de personnes, les effectifs dédiés des bureaux parisiens en comptent rarement plus d'une dizaine. Le décalage d'expérience, de taille et de maturité des PPP britanniques aurait pu militer pour un transfert d'expertise plus ou moins direct depuis la « City ». Divers obstacles s'y opposaient, ainsi qu'il apparut lors d'entretiens menés auprès d'associés de deux grands cabinets d'audit, eux-mêmes spécialistes du financement de projet à Londres et Paris, mais

⁹ La taille des projets est jugée à l'aune du montant d'investissement de l'équipement. Les honoraires du consultant juridique et financier représentent un ordre de grandeur d'environ 0,25-0,5 % de ce montant – proportion plus grande pour les petites opérations, plus faible pour les gros projets.

¹⁰ La littérature sur les « agents de l'économie » (Montlibert, 2007) se focalise souvent sur ces professions propres au capitalisme financier que sont les auditeurs (Henry, 1992). Les scandales financiers des années 2001-02 en ont fait un objet d'étude sociologique (Sauviat, 2003, Ramires, 2003, et sur l'effondrement d'Andersen, May, 2003).

qui reconnaissent n'avoir pas réussi à imposer leur équipe londonienne sur le marché français quand celui-ci se structurait, entre 2004 et 2007 :

- la faible intégration internationale des « Big 4 », qui sont des partenariats entre entités nationales partageant nom, image et normes de qualité, et non des firmes coordonnées hiérarchiquement ;
- les spécificités techniques : l'expérience acquise sur les montages financiers aux « transfert de risques ambitieux » des PFI, confiant un périmètre étendu de services au privé, est de peu d'utilité pour les PPP français, souvent limités au paiement pluriannuel d'un équipement, tandis que le droit administratif français et la documentation interdisent de fait l'APP aux non francophones ;
- les taux horaires élevés des consultants britanniques, incompatibles avec les usages des clients publics français ;
- la sensibilité politique du sujet, qui interdit de donner le signal exact ou erroné, mais répulsif, que le PPP serait un produit anglo-saxon, et donc de mettre des consultants de la City face à des donneurs d'ordres publics français.

Seule une poignée d'anciens banquiers venus du *project finance*, ont réussi à faire valoir leur expérience acquise à Londres sur les plus grosses opérations de financement de projet. Plus généralement, rares sont dans cette activité les transfuges de la banque d'affaires (mais aussi, a contrario, de la haute fonction publique) Avant d'acquiescer sa dynamique propre, le conseil financier en PPP a été principalement développé en s'appuyant sur des équipes venues de l'audit des firmes de BTP et de *utilities*, du financement de projet, du conseil au secteur public (audit de collectivités, évaluation de politiques publiques), du conseil en immobilier, des *due diligence* de transactions. Le cheminement singulier de chaque cabinet d'audit vers le conseil en PPP s'explique par le parcours des « entrepreneurs institutionnels » (Greenwood, Suddaby, 2006) que sont les associés, qui ont voulu ajouter cette activité à leur offre par motivation personnelle plus que par injonction hiérarchique (ce qui a pu aboutir à la présence transitoire de doublons au sein de certains cabinets).

De par leur parcours professionnel antérieur, les consultants financiers intervenant en APP ne sont donc pas complètement exogènes au monde de la commande publique. Pour autant, en dépit des hiérarchies symboliques qui divisent ce milieu en fonction de la taille des projets, ces consultants sont largement issus du monde de la finance, dont ils partagent le plus souvent les valeurs et représentations (Deffontaines, 2012). Ce constat renforce le questionnement sur les raisons et conséquences de leur présence en APP.

2. Une mission entre expertise au service du client public et intermédiation au service du "marché" des PPP

La nécessité, pour la personne publique envisageant de recourir à un contrat de type PPP, d'être assistée par des experts extérieurs est proclamée aussi souvent que possible par les acteurs liés au développement de ce mode de commande publique afin de réunir les « compétences multiples à un haut degré d'expertise » requises pour les phases cruciales que sont l'évaluation préalable, l'attribution des contrats, et la contractualisation proprement dite (adresse de la MAPPP, juin 2009).

Ce point du raisonnement vise à expliciter les raisons pour lesquelles la présence de consultants – et de ces consultants-là – est souhaitée pour qu'ils apportent leur expertise sur

une mission inscrite dans les trois strates de régulation des PPP. Simultanément, une lecture plus complexe est proposée, insistant sur le rôle de réducteurs de risques des consultants au service du secteur de l'offre, et au-delà, du marché des PPP, autant que du client public¹¹.

2.1. Atténuer les risques liés à la régulation juridico-administrative

Le recours au PPP est juridiquement fragile. Pour s'accommoder des exigences du Conseil Constitutionnel qui y voyait une menace pour les principes de la commande publique, les concepteurs de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant création des contrats de partenariat [CP] ont consenti à en faire un outil dérogoire, dont le recours doit être justifié *ex ante* par une « évaluation préalable » [EP]¹². Aux termes de l'ordonnance, doivent « apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent [...] à engager la procédure de passation [d'un CP] ». Sur cette base le juge administratif pourra, lors d'une éventuelle régulation *ex post*, apprécier la licéité du recours au CP.

L'EP peut exiger une expertise purement juridique. Le recours au CP est autorisé s'il est démontré que, « compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins, ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » ou si « le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ». La rédaction de ces motifs peut paraître de pure forme ; elle doit néanmoins être rigoureuse. La personne publique peut difficilement s'y risquer seule.

La loi de juillet 2008¹³ a ajouté une justification économique comparative, alternative aux critères susnommés : le bilan coûts-avantages. Impliquant de démontrer la supériorité économique du recours au CP sur la MOP, cette démarche a été expérimentée en Grande-Bretagne en mettant en regard le coût global d'un projet mené en PPP avec un *Public Sector Comparator* estimant le coût du projet mené de manière classique. Critiquée comme exercice de légitimation par les opposants aux PPP, l'EP suscite l'engouement des économistes (Marty et Voisin, 2008, Blanken et de Wulf, 2009, Ménard, Oudot, 2009) et des partisans du NPM. Elle nécessite la construction *ex ante* de modèles en coûts

¹¹ Cette section procède de notre analyse des liens entre technicité des modes de régulation des PPP et intervention des consultants, mais aussi des discours tenus en représentation publique (colloques rassemblant secteur de l'offre et cadres donneurs d'ordres de la fonction publique d'État, territoriale, ou hospitalière, documentation technique ou promotionnelle), et dans des propos tenus en privé et lors d'entretiens, tant par les hauts fonctionnaires de la Mission d'Appui aux Contrats de Partenariat, que par les acteurs industriels et financiers des PPP. Tous insistent sur la nécessité pour la personne publique de « s'entourer de bons conseils », de ne pas « faire de fausses économies ».

¹² L'évaluation préalable est un impératif pour les CP et certains autres types de PPP (BEA, AOT-LOA) au-delà d'un seuil donné. Les collectivités locales sont dispensées d'en faire valider le résultat par la MAPPP, au contraire des établissements de l'État. D'autres formes de contrôle *ex ante* existent, notamment celui de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et des ARS.

¹³ Loi 2008-735 du 28 juillet 2008 portant modification de l'ordonnance n°2004-517 créant les CP.

complets pour mettre en évidence la solution la plus avantageuse¹⁴... Peu de donneurs d'ordres publics peuvent se risquer seuls à cet exercice (relativement) technique mais lourd d'enjeux. De manière révélatrice, la MAPPP a élaboré un « modèle » (tableur Excel) comparatif mis à disposition des personnes publiques, mais recommande néanmoins le recours à des experts rodés à l'exercice.

Au-delà de l'EP, le risque sur la procédure est partagé par tous les types de PPP. En sus de mauvais attendus de cette justification formelle *ex ante*, ou d'un recours inapproprié à une forme juridique de PPP (AOT-LOA, BEA...), la régulation *ex post* par le juge administratif peut sanctionner une procédure d'attribution viciée. Or, plus que des groupements candidats lésés, les adversaires du PPP (architectes, syndicats de petites entreprises du BTP), rechercheront à compromettre une opération sur des motifs juridiques¹⁵.

La technicité des attendus de la justification du recours au PPP impose donc à la personne publique, peu expérimentée, de s'entourer de consultants juridiques et financiers pour atténuer le risque de requalification ou d'annulation. La matérialisation d'un tel risque, il faut le souligner, serait au moins aussi dommageable pour le cocontractant privé que pour le donneur d'ordres public et nuirait à tout le développement des PPP et du marché des PPP.

2.2. Mener au mieux la procédure de dialogue compétitif, modalité de régulation techno-concurrentielle

Si le résultat de l'EP est favorable au PPP¹⁶, celle-ci débouche, le plus souvent, pour les consultants juridiques et financiers, sur une mission d'assistance pour la procédure d'attribution du contrat – le mariage du PPP et de la mise en concurrence permettant de « concilier l'inventivité de la finance moderne avec ce qui représente aujourd'hui un modèle unique de transparence et de contrôle : l'appel d'offres au meilleur prix » (du Marais, 2004, p.445). Le régime normal de passation des CP est une procédure appelée dialogue compétitif [DC],

¹⁴ Il y a pourtant un réel paradoxe à évaluer *ex ante* les coûts, alors que l'un des principes mêmes des PPP est de conduire les candidats à produire, après un long travail de montage, la vérité de ces coûts.

De plus, l'EP n'est pas une variante du calcul de l'utilité socio-économique, vieille tradition française ni même, en dépit d'un lexique similaire, de la politique publique de Rationalisation des Choix Budgétaires (Gibert, 2008) dont le calcul coûts-bénéfices était un des piliers. L'évaluation du surplus social généré par une grande infrastructure est un exercice classique ; il n'en va pas de même quand il s'agit de services publics régaliens ou sociaux collectivisés, qui répondent à une « demande sociale » ou à un besoin politique, et dont la valeur est ardue à mesurer autrement que par leur coût. Cette question n'est pas traitée par l'EP. Les possibilités ouvertes par le financement en PPP pourraient au contraire avoir pour effet partiel de détourner le regard de l'indécente question de l'utilité des projets, tandis que l'EP est un exercice disjoint de la réflexion amont sur la soutenabilité budgétaire.

¹⁵ C'est arrivé en 2008 quand le Tribunal Administratif d'Orléans a annulé l'un des premiers CP, portant sur la construction d'un collège à Villemandeur, alors que les travaux étaient déjà engagés, au motif que le critère de l'urgence était infondé. En 2009, la Cour Administrative d'Appel de Nantes a annulé ce jugement, au grand soulagement des acteurs des PPP.

¹⁶ Une critique formulée à l'encontre de l'EP, a fortiori quand il est fait appel à des consultants intéressés par la poursuite de la procédure, est son caractère potentiellement biaisé en faveur du recours au PPP. La tentative de chiffrage des risques (exercice pour lequel la MAPPP a essayé de construire des références standard en commandant des études probabilistes sur les risques et leurs coûts au cabinet Marsh, spécialisé dans les statistiques pour assurances), la nécessaire actualisation des coûts fournis par les modèles, rendent les résultats très sensibles aux variations d'hypothèses, même minimales.

où les offres des groupements présélectionnés, censées répondre au programme fonctionnel de besoin, sont étudiées séparément mais comparées, et évoluent grâce aux orientations du commanditaire public¹⁷.

Le DC exige une expertise à même de percevoir les enjeux techniques des offres, mais aussi d'animer une phase d'attribution concurrentielle, de la rédaction des pièces du dossier (avis d'appel à concurrence, règlement de consultation) au maintien de la tension compétitive pendant cette procédure, en utilisant toutes ses ressources sans toutefois la faire basculer dans l'illégalité. Compétence juridico-économique de traduction des besoins en documents de consultation et d'analyse des offres, et compétence « économique » de marché, forgées par l'accumulation d'expérience, ne peuvent se trouver chez un donneur d'ordres dont les équipes verront tout au plus quelques PPP au cours de leur carrière.

Les possibilités du DC doivent être exploitées pour obtenir le meilleur des candidats, tant sur le contenu que sur le prix. Encore faut-il créer suffisamment de concurrence. Or le coût de fabrication d'une offre¹⁸ est tel qu'entreprises et banques¹⁹ ne se risqueront pas sur une procédure qu'elles pressentent fragile ou biaisée, où pourrait être malmenée par exemple la confidentialité des offres et l'égalité entre candidats²⁰. Avant de prendre la décision de s'engager dans une procédure fortement consommatrice de ressources internes, elles voudront s'assurer qu'un nom reconnu assiste la personne publique.

Cette observation valable pour chaque opération l'est pour tout le marché. Le risque n'est pas tant qu'un candidat malheureux recoure au contentieux – au risque de jeter le discrédit sur les PPP dans leur ensemble – mais que des projets ne suscitent pas une concurrence soutenue, nuisant ainsi au marché tout entier, et contredisant l'idée que les mécanismes de PPP amélioreraient la performance de la commande publique. La procédure concurrentielle, outil central de régulation, requiert donc que la personne publique mobilise à ses côtés des consultants qui lui feront bénéficier de leur maîtrise des subtilités de la procédure, mais tout autant de leur crédibilité.

2.3. Réduire l'asymétrie de compétences face aux enjeux techniques inscrits dans les contrats complexes porteurs des PPP

L'expertise apportée par des consultants aguerris est essentielle pour évaluer et formaliser les contrats qui organisent la gouvernance économique sur la durée de vie des projets.

Le groupement privé, cocontractant potentiel de la personne publique, sera financé par des banques qui prennent leurs garanties sur l'économie du projet (exempt du risque de fréquentation pesant sur les DSP) et auprès de la personne publique : aux éventuelles

¹⁷ Là où l'urgence s'impose, le donneur d'ordres pourra recourir à un appel d'offres simplifié, mais cette modalité est contraire à l'esprit du PPP qui est de faire émerger la meilleure offre lors de l'interaction permise par le dialogue compétitif.

¹⁸ Les membres des groupements y engageront des centaines de milliers voire plusieurs millions d'€.

¹⁹ Par ailleurs constitués en groupements, effort qui réduit mécaniquement la densité de l'offre.

²⁰ La MAPPP et les acteurs privés des PPP mettent en garde, de manière récurrente, contre les risques de ce qui serait l'inclination naturelle du client public : façonner un attributaire combinant les qualités de tous les candidats en lice. C'est dans cet ordre d'idée que peut se comprendre la publication d'une « Charte du dialogue compétitif » en janvier 2007, cosignée par la MAPPP, l'IGD, les associations de collectivités territoriales...

pénalités près (pour retard ou insuffisance de qualité du service), le flux de revenu est assez prévisible. Reflétant les obligations liant le porteur du projet et le commanditaire public, un nœud de contrats privés entre les membres du consortium privé organise la gouvernance économique du projet. Des contrats « miroirs » (*back-to-back*), reportent les obligations définies par le client sur les sous-contractants (constructeur, mainteneur...) de la société de projet, fixant les règles des paiements et pénalités. Cet ensemble met en place un échec-veau de répartition des risques et responsabilités, entre des membres soudés par l'intérêt de remporter les projets, mais aux intérêts divergents et aux temporalités diverses. D'où un « bordage » contractuel inspiré par la tradition de *common law* qui, pour ne rien laisser au hasard, produit des documents d'un volume sans précédent très différents de ceux des DSP (facilement modifiables par des avenants et obéissant à une jurisprudence stabilisée). L'ensemble des contrats est gros de plusieurs centaines ou milliers de pages. Les éléments de cette structure de gouvernance économique et financière sont ébauchés par les APP en amont du DC (par un cahier des charges voire un projet de contrat, modifiable par les candidats, qui organise notamment la définition des performances, les dispositifs de contrôle et de pénalités, la matrice des risques), et évalués lors de celui-ci pour chaque candidat. La grande complexité des propositions de contrats remises par les candidats, formalisant l'information économique et financière, explique le rôle essentiel que vont jouer les consultants, en amont de la procédure concurrentielle, puis pour choisir parmi des offres concurrentes.

Les offres doivent être comparées, et les expertises juridiques, comptables, fiscales, économiques, financières (économie et montage financier des offres) – en coordination avec l'expertise sur la dimension technique de l'équipement lui-même, maîtrisée par le client public ou confiée à des bureaux d'études – sont mobilisées de la conception du cahier des charges au DC puis à la signature définitive des contrats avec le candidat retenu. Cette dernière phase, dite de *closing*, est en réalité le théâtre d'un face-à-face entre l'APP et le mandataire, entouré de ses propres conseils. Le recours à des consultants chevronnés est d'autant plus nécessaire que sans eux, l'asymétrie de compétences jouerait en faveur des groupements privés, possédant leurs propres experts internes et externes rompus à la complexité contractuelle, au travestissement des coûts, et aux techniques du financement de projet.

Mais lors de la procédure de sélection de l'attributaire, et de la finalisation du contrat lui-même, la personne publique n'est de nouveau pas la seule à protéger : les consultants veillent également à modérer ses exigences de transfert de risques vers le privé. La présence de consultants connus dans le milieu exerce ainsi un effet signal pour les candidats potentiels. Dans cette étape de construction de l'architecture de régulation, les consultants travaillent pour leur client, mais aussi, en maintenant l'intérêt du secteur privé pour ce marché, pour un « intérêt général » qui serait le bon développement des PPP.

2.4. Une présence structurelle pour apporter les compétences liées à la technicité des PPP ... mais aussi « former un bon client »

Requis comme experts, les consultants font également œuvre de pédagogie, dans la phase actuelle de développement des PPP. Pourtant leur présence en APP est structurelle. Alors que la confrontation avec cette forme de commande complexe devrait rester exceptionnelle dans une carrière de donneur d'ordres, la personne publique, sinon chez

les principaux établissements publics et ministères à système de décision centralisé (RFF, Défense, Justice), n'a pas les moyens pour développer en interne ces compétences basées sur la récurrence des opérations. De surcroît, la circulation des profils joue en sa défaveur : les fonctionnaires qui développeraient cette compétence technique peuvent être débauchés par une autre collectivité, voire le secteur privé, aux rémunérations plus attractives, comme cela est parfois exprimé crûment :

« Il y a très peu de techniciens dans le milieu public, et surtout de techniciens de la finance. Aujourd'hui, un spécialiste de ce marché qui travaille dans une banque, ou chez un constructeur, je ne le vois pas aller travailler dans une collectivité, où il ne va faire qu'une opération de temps en temps. Donc la compétence n'est pas chez les acteurs publics. Néanmoins, on ne peut pas demander à un directeur d'hôpital d'être un spécialiste du PPP. Il a une direction juridique, qui est là pour lui donner des éléments juridiques, et ce que je retiens de notre dossier de l'hôpital de [...], c'est alors même que le DG n'est pas un spécialiste à la base, c'est quelqu'un qui sait très bien s'entourer, il avait d'excellents conseils dans la transaction, donc il faut que les personnes publiques acceptent de payer du conseil extérieur. On gagne beaucoup à recruter du conseil extérieur à la personne publique plutôt que de recruter en interne des spécialistes qui en plus ne sont pas nécessairement très bons, parce que les très bons n'iront pas dans le statut de la fonction publique. »

Un banquier spécialiste du financement
des collectivités, 2007

Seuls quelques dizaines d'avocats et consultants financiers spécialisés sur la place parisienne sont donc à même d'accumuler durablement l'expertise à déployer face à des fournisseurs rompus à l'exercice. Or même les personnes publiques les mieux outillées ont recours à des consultants : l'asymétrie des compétences ne suffit pas à rendre compte de leur intervention.

Garante de DC solides et équitables où le secteur privé pourra construire des offres rentables, la présence en APP de consultants reconnus par les entreprises et banques susceptibles de concourir est une condition essentielle de réussite d'une procédure, et par extension, du développement du marché des PPP, lié à la densité et à la qualité de l'offre. Ainsi s'explique l'antienne sur la nécessité de « s'équiper de bons conseils », martelée aux donneurs d'ordre tant par les promoteurs publics ou politiques officiels des PPP que par les intervenants privés, tous intéressés au bon décollage de ce marché (Deffontaines, 2012)²¹.

Inscrite dans la technicité des modalités de régulation des PPP, l'intervention de consultants en APP intéresse, bien sûr, le client public en quête d'expertise fiable, sinon démunie, face à une procédure inédite et complexe et face aux groupements candidats, mais a aussi pour fonction de rassurer le « marché », entendu à la fois comme le « secteur de l'offre » et l'élite politico administrative mobilisée, qui souhaite absolument éviter un ratage juridico administratif, ou un échec de la mise en concurrence sur une opération, qui décrédibiliserait le PPP aux yeux du secteur privé et/ou des donneurs d'ordre publics.

²¹ Industriels du BTP et « financiers » interviennent dans les colloques consacrés au PPP aux côtés d'une « élite modernisatrice » ou « fraction mobilisée » (Bourdieu, Christin, 1990) de la classe politique et de la haute fonction publique (au premier rang desquels les fonctionnaires de la MAPPP, organisme dépendant du MINEFI, à vocation hybride entre expertise et promotion des PPP), et aussi de certains donneurs d'ordre soucieux de maintenir leur niveau d'investissement (représentants des collectivités ou des grands établissements publics). Les consultants financiers n'y sont pas les plus visibles.

3. Les modalités concrètes du travail : derrière la modernisation de la commande par des outils de calcul, une autonomisation du travail financier et le relais de normes nouvelles

Visant à apporter une expertise structurellement hors de portée du commanditaire public, afin de limiter les risques et de hisser le camp du donneur d'ordres au niveau des groupements privés candidats, dans une procédure complexe et débouchant sur la passation de contrats qui engagent pour des montants importants et sur une longue durée, l'intervention de professionnels principalement issus de la sphère financière crée des formes de tutelle cognitive. Sont ici jaugés, à travers l'apport méthodologique et le travail concret des consultants en APP, la réalité de l'élévation de la compétence économique de la personne publique, et le risque de diffusion de normes exogènes par des identités professionnelles plus proches de la finance que de la commande publique.

3.1. Modernisation de la commande par la transmission d'outils de calcul ou externalisation du raisonnement financier ?

La modernisation de la commande publique par le transfert d'outils, modes opératoires, et normes du secteur privé était un des objectifs plus ou moins explicites de l'introduction des PPP. Lors de la phase de concertation préalable à la publication de l'ordonnance de juin 2004, ou de l'opération de promotion des PPP et d'amélioration de la réglementation, qui a couru de 2004 à 2009, les promoteurs des PPP ont fait valoir l'idée que ces derniers seraient le vecteur d'une amélioration de la gestion des projets et des équipements par l'importation d'outils et méthodes du secteur privé. Ce discours parcourt, plus abruptement, les entretiens menés auprès des consultants financiers : sont évoqués en termes laudateurs les services publics anglais « friands de *skill transfers* », d'approches « *business minded* » et autres « *best practice* ».

Ce discours est plus contrôlé face au client : c'est par leur travail même et dans l'interaction de conseil que les consultants transmettent les outils de gestion et de calcul financier. Lors de l'évaluation des offres tout au long du DC, ce transfert au client public tient d'abord de la pédagogie évidente de ce qui est l'espace normal de raisonnement dans le monde financier. Il s'agit de conduire la personne publique, à la culture financière souvent limitée (Lamarque, 2008), sinon chez les grands donneurs d'ordre, à formaliser *ex ante* ses besoins et ses coûts, à réfléchir en termes de coût global, de coûts actualisés (calcul de la valeur actuelle nette – VAN). Bien sûr, les consultants ne sont ici que les facilitateurs de l'emploi d'outils et méthodes imposés par la logique même du contrat global pluriannuel et du *project finance*, technique à laquelle se rattachent les PPP.

Les offres comprenant des états financiers prévisionnels pour la durée du contrat (compte de résultat, bilan, tableau de flux et tableaux de financement), le niveau de compétence initial du client exige le plus souvent de l'assister dans la compréhension :

- des « modèles » (*business plan* des projets²²);
- des conditions de financement (*term sheet*, qui nécessitent une connaissance aiguisée des marchés du financement de projet);

²² Dans le secteur financier, tout tableau de type Excel un peu élaboré est appelé « modèle ». La capacité à concevoir et « faire tourner » un modèle y est une compétence professionnelle recherchée.

- des ratios propres à l'ingénierie financière (TRI, rentabilité des capitaux investis, ratio de couverture du service de la dette...).

En pratique cependant, seuls les APP "plongent" réellement dans les modèles (dont une copie électronique est jointe aux offres). Traduisant en chiffres les choix fiscaux, comptables et financiers rédigés dans les contrats, les modèles permettent de visualiser les flux prévisionnels sur la durée de vie d'un projet, mais aussi de valoriser les risques, en « testant » des cas de *business plan* dégradés. Ils sont souvent d'une telle complexité que seuls des experts de l'exercice peuvent en saisir les enjeux, le fonctionnement, et les pièges. Les consultants financiers peuvent même être amenés, sur la base des informations contenues dans les contrats (les seules qui fassent foi), annexes financières et formes contractuelles de couverture des risques, à reconstruire leur propre modèle pour « traduire » sur *Excel*, expertiser et comparer les propositions financières. Face à la complexité de tels outils, seuls à même d'objectiver et de chiffrer l'ensemble des états possibles, mais d'un abord réservé aux spécialistes, le client public est obligé de s'en remettre au travail fin et aux conclusions de ses consultants : l'assistance et la pédagogie muent souvent en une externalisation complète du travail.

En sus de l'expertise financière pure, les APP déploient une méthodologie comparative. Celle-ci tend par nature vers une nécessaire simplification. Les éléments chiffrés d'analyse sont eux-mêmes retraduits en critères de choix synthétiques conçus par les consultants. La mise en œuvre de ce type de méthodologie, répliquant ainsi des modes d'intervention développées sur des missions d'audit de transaction (*due diligence*) au service de clients privés, est l'un des points forts de ces cabinets. Fondée sur une rationalité essentiellement procédurale de sondages, classification de l'information, recalcul, mise en comparaison des prix et de différents indicateurs de classement produits par les APP, elle constitue une garantie de la qualité du travail inscrite dans des investissements de forme (Thévenot, 1986).

Le travail concret des APP n'est au final pas éloigné de celui qui est mené lors des grandes opérations capitalistiques propres au monde des affaires, liant une activité sous-jacente « réelle », une structure financière optimisée, des indicateurs synthétiques de décision, et un arbitre décisif : le "prix" :

- sonder, classer, reformater l'information disponible (travail de *due diligence* typique des cabinets d'audit) ;
- recalculer sur cette base le prix (travail d'évaluation typique de l'activité de conseil en fusions et acquisitions / évaluation financière) ;
- la mettre en résonance avec la qualité « intrinsèque », matérielle, d'un projet ou d'une organisation, définie par des contrats (travail de coordination entre client, consultants technique, juridique, financier) ;
- assurer la dynamique concurrentielle (travail d'animation de mise marché propre au conseil juridique et financier en fusions et acquisitions).

La difficulté technique et la complexité du travail financier, à coordonner avec celui des autres expertises, conduisent clairement le travail des APP à « s'autonomiser » par rapport au donneur d'ordres public. La modernisation de la commande publique est donc aussi une externalisation de la compétence à des consultants financiers – qui deviennent paradoxalement membres à part entière du processus.

Ce sont essentiellement des résultats synthétiques qui seront finalement présentés à des clients publics souvent avides d'une donnée simple : typiquement, le coût actualisé

d'un projet (parfois traduit en loyer annuel)²³, et/ou une notation comparant les différentes offres. Tandis que le coût prévisionnel actualisé, retravaillé, recalculé, par les consultants dépend fortement de la sensibilité du modèle aux hypothèses retenues, en ce qui concerne la notation multicritères, elle aussi élaborée par les consultants, une rationalité procédurale et des méthodes visant à construire des informations comparables l'emportent sur des analyses plus substantielles. Dans les deux cas, la « représentation du monde » qui découle du modèle et des critères de jugement et influence la décision finale, est fortement dépendante des choix et du travail des consultants.

3.2. Le travail pédagogique des APP, nécessaire vecteur des exigences propres au monde financier

Les outils de calcul et de modélisation ne sauraient donc être tenus pour neutres ; ils peuvent avoir des effets structurants sur la manière de penser (Berry, 1983) : *a fortiori* quand ils véhiculent des normes présentées comme naturelles. Or l'intervention des consultants ne se justifie pas seulement par l'apport d'outils de calcul, de connaissance des techniques de financement de projet, de méthodes éprouvées ailleurs, mais par leur compréhension des besoins du secteur privé. Le travail pédagogique peut véhiculer des d'objectifs *a priori* étrangers au secteur public, en naturalisant les exigences des prêteurs et plus encore, investisseurs, qui constituent le cadre de pensée habituel des consultants. Interprètes des offres auprès de la personne publique, les consultants prêchent la nécessité de respecter deux exigences essentielles relatives aux fonds propres : la possibilité de « cession » des parts dans la société de projet, et les taux-cibles de rentabilité des capitaux investis (quoique le taux visé est moins élevé, le principe est le même que les fameux « 15% de *return on equity* » exigés par les actionnaires des firmes cotées).

- Pour certains investisseurs, l'investissement dans un projet de PPP s'apparente à une opération immobilière ou d'achat d'entreprise en LBO à l'aide d'une structure financière et fiscale optimisée. Leur objectif peut être d'y réaliser une plus value une fois passée la phase risquée du projet. De même, les investisseurs dans les sociétés de projet en PPP souhaitent pouvoir céder leurs titres une fois l'équipement mis en service et « rôdé ». De la même manière, les prêts bancaires ont vocation à être titrisés – mais cette opération n'a pas à être contractualisée dans les conventions de financement.
- Pour les investisseurs dans les projets, les modèles sont construits autour du taux de rendement interne des fonds propres. Le consultant financier devra justifier à son client cette exigence (qui ne pourra certes se matérialiser qu'une fois les prêteurs remboursés et dans le cas d'un projet ne déviant pas de ses objectifs de performance).

Légitimant de telles requêtes, les consultants contribuent mécaniquement à transformer des équipements publics en actifs financiers. La nécessité d'un « marché secondaire » des PPP est toutefois défendue par tous les partisans de cette forme de commande – hauts fonctionnaires de la MAPPP au même titre que banquiers ou constructeurs. Mécaniciens de formes de financiarisation, les consultants ne font donc que relayer les nécessités mêmes du bon fonctionnement des PPP, l'une des conditions de leur réussite étant d'attirer sur ce

²³ Ce sont d'ailleurs souvent les chiffres repris par la presse : « le « Pentagone à la française » coûtera 3,5 milliards d'€ », « le grand stade de Lille coûtera 17 millions d'€/an »...

« marché », et si possible sur chaque projet, un nombre suffisant d'acteurs industriels et investisseurs et donc ajuster les prix à la baisse (et, incidemment, désamorcer la critique des PPP pointant le surcoût de financement des PPP, dont le secteur financier serait le bénéficiaire). Selon le point de vue retenu, ces mécanismes, visant à rendre bancables et rentables les PPP, « servent les intérêts du secteur financier », ou améliorent du fonctionnement du marché. La pédagogie sur la « prise en compte des besoins du secteur privé » illustre de nouveau que la mission du consultant revêt une autre dimension que celle d'une simple expertise technique : l'asymétrie cognitive est instrumentalisée pour faire du commanditaire public encadré par son APP, un "bon client" dans un marché durable.

Conclusion : les consultants comme acteurs d'un système de marché permettant la commande au meilleur prix

La fonction des consultants déployés aux côtés d'une personne publique fortement invitée à avoir recours à eux, est donc à interpréter doublement. D'un côté, il y a l'apport évident d'une expertise nouvelle, apport rendu nécessaire par les arcanes d'une procédure technique, risquée, et caractérisée par l'asymétrie cognitive entre les donneurs d'ordres publics et les groupements privés, et par la nature même des PPP : à la fois opérations de financement de projet, et opérations d'investissement imposant des arbitrages entre différentes solutions, ils requièrent des techniques et outils propres au monde financier.

De l'autre, il y a une fonction implicite de réduction des risques associés à la procédure, de pédagogie sur les attentes du secteur privé, de modération des exigences du client public. Elle peut être interprétée comme le service des intérêts du « secteur de l'offre », ce bon développement du « marché des PPP », étant porté par des promoteurs qui vont de la Mission d'Appui aux PPP du MINEFI, aux industriels, banquiers et... consultants. Dans un espace de raisonnement adapté aux outils du financement de projet, et encadré par les normes cardinales de la finance – rendement, risque, liquidité – la pratique professionnelle de ces consultants peut prendre une dimension normative qui contribue à diffuser dans la commande publique des impératifs qui lui sont *a priori* étrangers. Mais la bonne diffusion de ces normes sert aussi la nécessité d'améliorer la commande publique...

Dès lors, les consultants juridiques et financiers intervenant en APP seraient les acteurs d'un meilleur fonctionnement de PPP pouvant être interprétés comme de dévoilement et d'obtention du meilleur prix pour des solutions techniques elles-mêmes poussées à l'optimisation. En ce sens, ils seraient aussi une composante du vaste mouvement de *New Public Management*, dont l'un des traits est justement de viser à la mise en place de tels mécanismes de marché dans la gestion publique (Gibert, 2008, p. 17).

Remerciements

Ce papier tient pour partie aux encouragements et conseils prodigués par François-Mathieu Poupeau, Stéphane Cadiou, et David Guéranger. Qu'ils en soient remerciés.

Bibliographie

- ABIKER D., (1996), *Les consultants dans les collectivités locales*, LGDJ, Paris.
- BERRY M., (1983), *Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Centre de Recherche en Gestion, École Polytechnique, Paris.
- BLANKEN A., DE WULF M., (2009), Évaluer la *value for money* : vers un cadre d'évaluation ?, In CAMPAGNAC E., (dir), 225-246
- CAMPAGNAC E., (dir.) (2009) : *Evaluer les Partenariats Public Privé en Europe. Quelles conséquences pour la commande et le projet? Quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services? Quelles méthodes d'évaluation?*, Presses de l'ENPC, Paris.
- CAS - CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, (2008), *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux partenariats public privé*, rapport présenté par Eric Besson, Secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Économie Numérique.
- CGP - COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, (2005), *Partenariat public-privé et action locale*, rapport préparé par Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier, Catherine Maubert, *Les Cahiers* 9.
- COSSALTER B., MARAIS (du) B., (2001), *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris.
- DEFFONTAINES G., (2012 – à venir), *Les partenariats public-privé : la commande publique au risque de la financiarisation ? Sociologie économique de la construction d'un nouveau « marché » pour le secteur financier et de l'extension de l'emprise de la rationalité financière*. Thèse de doctorat (à soutenir), ENPC-Université Paris Est.
- MARAIS (du) B., (2004), *Droit public de la régulation économique*, Dalloz-Sirey, Paris.
- GANTENBEIN M., (1993), Un métier de rêve. Regard dans les coulisses du métier de consultant, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 98, 69-80.
- GIBERT P., (2008), Un ou quatre managements publics ?, *Politiques et management public* 26 (3), 7-23.
- GODECHOT O., (2001), *Les traders. Essai de sociologie sur les marchés financiers*, La Découverte, Paris.
- GREENWOOD, R., SUDDABY, R., (2006): « Institutional entrepreneurship in mature fields: the Big Five accounting firms » in *Academy of Management Journal*, vol. 49, n°1, 27-48
- GUERANGER D., POUPEAU F-M., (2007), L'administration parisienne face à la concertation : le cadre du plan Local d'Urbanisme, In Paris, sous l'œil des chercheurs, Belin, Paris, 157-167.
- HENRY O., (1992), Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 95, 37-54.
- JEANNOT G., (2001), L'impossible fin de la « solution équipement », *Annales des Ponts et Chaussées* 99, 4-14.
- KARPIK L., (2007), *L'économie des singularités*. Gallimard, Paris.
- LAMARQUE D., (2008), La revue PMP, lieu de rencontre des chercheurs et des praticiens du management public : bilan provisoire d'une cohabitation, *Politiques et Management Public* 26 (3), 163-168.
- MARTY F., VOISIN A., (2006), *Les partenariats public privé*, Repères La Découverte, Paris.
- MAY N., (2003), La chute de la maison Andersen, *Flux* 51, 75-82.
- MÉNARD C., OUDOT J.-M., (2009), L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat, *Revue Française d'Administration Publique* 130, 349-364.
- MONTLIBERT (de) Ch., (2007), *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants, élus. Rivaux et complices.*, Raisons d'agir, Paris.
- ORTIZ H., (2008), *Anthropologie de la finance contemporaine: évaluer, investir, innover*, thèse de doctorat sous la direction de Marc Abélès, EHESS
- RAMIRES C., (2003), Du commissariat aux comptes à l'audit. Les Big 4 et la profession comptable depuis 1979, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 146 (1), 62-79.
- SAINT-MARTIN D., (1999), Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une « consultocratie » ?, *Revue Canadienne de Science Politique* 32 (1), 41-74.

- SAINT-MARTIN D., (2002), Le conseil en management et les réformes de l'État, *Sociologies Pratiques* 6, 25-46.
- SAINT-MARTIN D., (2006), Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande, *Revue Française d'Administration Publique* 120, 743-756.
- SAUVIAT C., (2003), Deux professions dans la tourmente. L'audit et l'analyse financière, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 146 (1), 21-41.
- THÉVENOT L., (1986), Les investissements de forme In Thévenot L., *Convention économiques*, PUF, Paris, 21-71.
- VILLETTE M., (2003), *Sociologie du Conseil en Management*, Repères La Découverte, Paris.
- VOISIN A., (2008), L'évaluation préalable des contrats de partenariat : enjeux et perspectives, *Revue Lamy des Collectivités territoriales* 39, 80-83.

Annexe 1 : Le schéma organisationnel et les acteurs des PPP

En dépit de différences à même de susciter de longs débats juridiques²⁴ et de la généalogie chaotique de leur développement en France²⁵, baux emphytéotiques hospitaliers (BEH), administratifs (BEA), autorisations d'occupation temporaire associées à une location avec option d'achat (AOT-LOA), sous leurs formes dérogatoires liées aux lois de 2002 et 2003²⁶, et Contrats de Partenariat (CP) définissant un cadre d'emploi général, possèdent des caractéristiques communes. Elles permettent, plus que de *définir les PPP*, de *qualifier de PPP*²⁷ les contrats publics qui combinent de manière innovante trois types de caractéristiques, assorties d'une condition d'existence :

1. Organisationnelles : contrats globaux, ils délèguent à un même prestataire privé une mission globale de conception, construction, et entretien maintenance, et fusionnent de fait une partie de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Forme d'achat public complexe intégré, ils s'opposent donc à la traditionnelle commande sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP)²⁸ et bousculent certains des règles du code des marchés publics (CMP).

²⁴ Pour un aperçu : Cossalter, du Marais (2001), du Marais (2004), CGP (2005), CAS (2008). Pour une présentation générale des PPP et des théories économiques sous-jacentes : Marty, Voisin (2006).

²⁵ A une construction pragmatique et par tâtonnement d'outils assimilables à des PPP dans les années 80 et 90 – programme des « prisons Chalandon » en gestion mixte, expérience avortée des METP tant pour des raisons politiques (les affaires de corruption liées aux marchés des lycées d'Ile de France) que juridiques (interdiction par le Conseil d'État, arrêt CE 8 fév. 1999 Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Cne de La Ciotat), limitations aux ventes en état futur d'achèvement (VEFA) – a succédé, sous l'inspiration de l'expérience britannique de la *Private Finance Initiative*, une construction législative placée sous l'impératif de sécurité juridique.

²⁶ Loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, loi d'orientation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, la loi « hôpital 2007 » de novembre 2002 concrétisée par l'ordonnance du 4 septembre 2003, loi de programmation militaire 2003-2008 du 27 janvier 2003.

²⁷ A l'exception de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée, créant les Contrats de Partenariat, il n'existe pas en droit de définition des PPP. Le fonctionnement des formes de commande publique ici mentionnées est tellement proche que certains spécialistes parlent de « Contrats de Partenariats et assimilés » (CAS 2008). Cette dénomination rigoureuse se distingue de l'approche anglo-saxonne ou des bailleurs de fonds internationaux, qui englobe les délégations de service public (DSP) dans les PPP. Toutefois, plutôt que CPA, l'article s'en tient à l'appellation plus pratique de PPP.

²⁸ Corsetée par la loi du 17 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP », la commande publique « traditionnelle » est pilotée par le client public qui assure l'interface entre fonctions, allote les tâches et organise de manière séquentielle diverses procédures d'appels d'offres et/ou de mise en régie, et finance lui-même le projet en s'endettant à ses propres conditions pour payer les travaux comptant.

2. Économiques : car ils reposent sur le paiement public de loyers, en contrepartie d'un service de mise à disposition, encadré par des indicateurs de performance, de bâtiments, équipements, ou infrastructures supports de services publics. Ceci étend certains mécanismes concessifs à des objets et/ou services comportant un périmètre de risques réduit (pas ou peu de risque de fréquentation). De fait, les PPP autorisent l'achat d'un service de mise à disposition d'infrastructures de transport et autres services publics en réseau, déléguables mais non rentables²⁹, et surtout ouvrent le système à des bâtiments et équipements supports de services publics non déléguables, qui demeurent aux mains de l'administration : fonctions régaliennes (défense, justice, sécurité intérieure) ou fonctions sociales collectivisées (santé, enseignement secondaire et supérieur, culture et loisirs).

3. Financières : l'autorisation des paiements étalés sur une longue durée, adaptée à l'amortissement des investissements³⁰. Contrevenant au CMP, elle permet le préfinancement par le secteur privé.

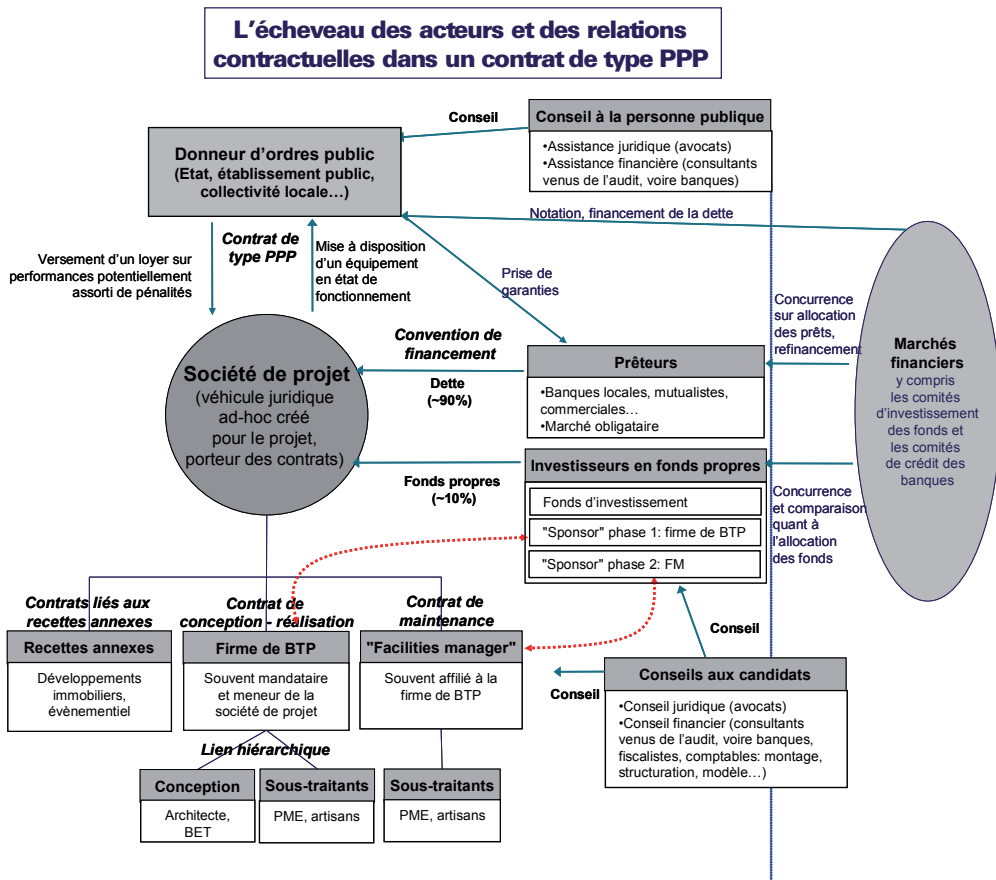
4. S'y ajoute une condition d'existence : la stabilité réglementaire et contractuelle, qui seule permet la mise en place de montages en financement de projet. Tandis que la DSP et la commande en MOP sont relativement stabilisées, l'existence de chaque contrat de partenariat ou assimilé, et *a fortiori* le développement d'un « marché » des PPP, interdisent que subsiste un risque d'annulation par une juridiction administrative, quel qu'en soit le motif.

Les PPP sont porteurs d'importantes mutations organisationnelles, inscrites dans des montages contractuels complexes. La personne publique est en position de client d'un groupement qui rassemble une firme du BTP (et un *facilities manager* souvent affilié) et des équipes de financement de projet (banques et investisseurs), très expérimentés dans les négociations commerciales et contractuelles. En soutien des cocontractants publics et privés interviennent des consultants ; en toile de fond se retrouvent les « marchés financiers », entendus comme la vaste entité allouant les fonds.

La procédure de passation d'un PPP est une phase brève mais déterminante – de l'idée du recours au PPP jusqu'à la signature finale des contrats, elle dure de quelques mois à deux voire trois ans pour les projets plus complexes, soit une fraction de la vie d'un équipement public. La personne publique doit définir, à l'aide d'un programme fonctionnel, ses besoins, et non plus les moyens pour l'atteindre ; puis les « partenaires » privés sont choisis au travers d'une procédure de mise en concurrence appelée dialogue compétitif (ou, dans certains cas, un appel d'offres simplifié) ; enfin sont formalisés des contrats qui engagent durablement, et pour des montants importants, le donneur d'ordres. C'est parce que cette étape concentre tous les enjeux de régulation des PPP que la personne publique

²⁹ Les DSP sont limitées par la jurisprudence administrative aux services publics déléguables là où la rémunération de l'exploitant peut être substantiellement liée au revenu tiré de l'exploitation.

³⁰ La fonction de financement est un des impensés de la commande publique : en dehors de l'endettement direct des collectivités et de la quête de subventions, il n'existe pas réellement de mécanismes d'allocation des fonds à un coût qui serait fonction des risques de chaque projet



commanditaire³¹ fait appel à des consultants

³¹ Ce sont les acteurs techniques de la commande publique (directeurs généraux des services dans les collectivités, chefs de projet dans les ministères, administrations, et établissements publics) qui ont recours à l'APP juridique et financière, plus que les décideurs politiques eux-mêmes. S'il peut exister une relation entre les consultants et les politiques, dans la présentation des principaux enjeux et résultats, quand le donneur d'ordre est une collectivité où un élu porte un projet, l'interlocuteur des consultants privés dans le cas des grands investissements portés par des établissements publics ou administrations, se situera dans l'équipe de projet, plus éloignée du politique.

Annexe 2 : Démarche, méthodologie, et terrains d'enquête	
Démarche d'ensemble	<p>Ce papier reprend les résultats de nombreux terrains d'enquête menés de manière longitudinale lors de notre travail de thèse, avec pour objectif de mener une réflexion plus vaste sur la construction du marché des PPP en France, lu sous l'angle de la montée du secteur financier dans la commande publique et du déploiement de mécanismes propres à la finance.</p> <p>Il s'appuie sur des matériaux aux statuts divers accumulés de 2006 à 2011.</p>
Entretiens	<ul style="list-style-type: none"> • Des entretiens menés essentiellement de 2006 à 2008, auprès d'une trentaine de banquiers et consultants financiers, généralement de niveau hiérarchique élevé, qui représentaient à cette époque la majorité des acteurs du financement de projet en PPP et du conseil en APP et aux groupements. Ce secteur, surtout les banques et fonds, est toujours en évolution (certains acteurs ont disparu avec la crise financière entamée en 2007, d'autres sont apparus), mais sa structure n'a pas fondamentalement changé. Le protocole consistait en des entretiens semi-directifs allant de la collecte d'informations générales sur les PPP vers des questions plus précises sur le rôle et le travail des acteurs rencontrés. Il convient d'évoquer la difficulté d'enquêter auprès de professionnels maîtres de leur discours, capables de disserter sur les PPP mais réticents à évoquer les opérations sur lesquelles ils ont travaillé, et leur manière de faire. • Des entretiens moins formels, avec des banquiers, des cadres des firmes de BTP, des consultants financiers, des avocats d'affaires... souvent de niveau plus junior, dans le cadre de colloques professionnels consacrés aux PPP, ou lors de stages dans des banques ou cabinets d'audit. Croisés avec des propos tenus par des donneurs d'ordre, ils ont pu compléter les entretiens formels ou des observations trop parcellaires.

Collecte de données et propos ou documents officiels	<ul style="list-style-type: none"> • De la même manière ont été consignés les propos tenus «en représentation» lors de ces colloques (il y en a plusieurs par an) par ces mêmes acteurs privés des PPP, mais aussi des représentants des donneurs d'ordre (hauts fonctionnaires de RFF, VNF, des Armées, des ministères, des associations de collectivités locales), d'associations comme l'Institut pour la Gestion Déléguée, et les membres de la MAPPP. Les propos tenus en public trouvent écho dans nombre d'articles parus dans la presse écrite généraliste, économique, spécialisée, ou les supports publi-promotionnels relatifs aux PPP. • Des documents officiels comme le guide des PPP édité par le MINEFI, ou une adresse sur l'emploi de consultants, éditée en 2009 par la MAPPP.
Stages et immersions professionnelles pour mener les observations de terrain	<p>Dès 2006, imitant en cela la démarche d'autres enquêtes sociologiques portant sur le monde financier (Godechot, 2001, Lenglet, 2008, Ortiz, 2008), nous avons opté pour l'observation <i>in situ</i> sous forme de stages/emplois, l'un dans une banque prêteuse, et deux autres dans un cabinet d'audit présent sur les PPP. Ces expériences ont permis d'observer les consultants en action, soit en étant intégré à leur équipe, soit en nous trouvant du côté des groupements qui les avaient "face à eux" ; de manipuler leurs outils, de plonger dans les contrats, les modèles financiers, donc la technicité même des offres de PPP ; de répertorier et comprendre les tâches menées.</p> <p>Ce travail d'observation ne peut évidemment prétendre à une représentativité complète, ni des équipes, ni des opérations de PPP observées, ni même du travail fourni sur ces opérations observées (de l'EP à la signature des contrats, il peut se passer presque deux ans, des centaines d'heures de tâches diverses sont effectuées par des consultants de niveau différent, des dizaines de réunions, d'échanges téléphoniques ou de documents ont lieu...).</p>
Limites	<p>La diversité de ces terrains et des informations recueillies, la spécificité technique des PPP, expliquent la présentation de certaines données sous forme de synthèse de propos tenus par de grandes entités génériques (les consultants, les donneurs d'ordre...).</p> <p>Pour que le tour d'horizon soit complet, il aurait certes fallu approfondir la recherche, par des entretiens et plus encore d'autres expériences professionnelles ou d'observations prolongées, du côté des donneurs d'ordres confrontés aux consultants, et rencontrer les dirigeants de la MAPPP (mais la presse et les divers documents permettent d'accéder aux propos officiels de ces derniers).</p>

